

## أسس ومبادئ صياغة سياسة الموازنة العامة في الجزائر لمواجهة تقلبات أسعار النفط العالمية.

### *The foundations and principles of drafting the public budget policy in Algeria to counter the fluctuations in international oil prices.*

د. زغبة طلال	د. صلاح محمد	د. بلقطة براهيم <sup>1</sup>
جامعة المسيلة - الجزائر	جامعة تيسمسيلت - الجزائر	جامعة شلف - الجزائر
zeghbatalal@gmail.com	slahmohamed83@gmail.com	belkellabrahim@gmail.com
تاريخ النشر: 2021/03/03	تاريخ القبول: 2020/09/22	تاريخ الاستلام: 2020/07/02

#### ملخص:

إن اعتماد الجزائر بشكل أساسي على قطاع المحروقات قد جعل الموازنة العامة للجزائر مرتبطة ارتباطا شديدا بتقلبات أسعار البترول في الأسواق العالمية، وذلك نتاج أن الإيرادات العامة في الجزائر تتميز بميزة خاصة تتمثل في أن جزءا كبيرا منها يتأتى عن طريق إيرادات الحماية البترولية، وهو ما تجلّى خلال أزمة انخفاض أسعار النفط منذ منتصف 2014 والتي مارست تأثيرا سلبيا كبيرا على الموازنة والرقابة على المالية العامة للدولة. سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية إبراز وصياغة بعض المبادئ والتدابير العامة التي تعد مهمة بالنسبة لإدارة وتقييم سياسة الموازنة العامة في ظل الآثار التي تفرزها تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة في الجزائر.

**الكلمات المفتاحية:** أسعار النفط، الموازنة العامة، النفقات، الإيرادات.

#### **Abstract:**

*Algeria's dependence mainly on the hydrocarbon sector has made the general budget of Algeria closely linked to fluctuations in oil prices in global markets, and this is a result of the fact that public revenues in Algeria are distinguished by a special advantage that is a large part of it is derived from petroleum revenue revenues, which was evident during The crisis of low oil prices since mid-2014, which had a significant negative impact on the budget and control of the state's public finances. Through this research paper, we will try to highlight and formulate some general principles and measures that are important for managing and evaluating fiscal policy in light of the effects that fluctuations in oil prices have on the public budget in Algeria.*

**Keywords:** Oil prices, budget, expenditures, revenue..

## مقدمة :

لقد تعرضت السوق النفطية إلى صدمات وهزات متتالية نتيجة تأثرها سلبا وإيجابا بعوامل متعددة انعكست في نهاية المطاف على أسعار النفط بالانخفاض، واعتبار من أن اعتماد الاقتصاد الجزائري بشكل رئيسي على الموارد المالية المتأتية من تصدير النفط، الذي يعطي لسياسة الموازنة العامة مكانة متميزة في الاقتصاد الجزائري الأمر الذي أفضى إلى حالة من عدم الاستقرار في الموازنة العامة للدولة، وأن التقلب في الأسعار قد مارس تأثيرا سلبيا كبيرا على الموازنة والرقابة على المالية العامة للدولة.

إن تنامي الوزن النسبي لإيرادات النفط في الموازنة العامة للدولة في ظل اعتماده على مصدر واحد للدخل، يجعل القرارات المتعلقة بالإيرادات والنفقات عرضة لمخاطر التقلبات النفطية، لاسيما وأن تقلبات سوق النفط العالمية تخضع لعوامل ليس للدول المنتجة إلا دور محدود في التأثير عليها. ولهذا فإن معالجة موضوع التغيرات في أسعار النفط وما يشكله من مخاطر على الموازنة العامة يكتسب بعدا استراتيجيا بسبب ضعف التنوع في مصادر الإيرادات للجزائر ولضخامة حجم التخصيصات الإنفاقية في الموازنة لاستيعاب الزيادات في الأسعار، ومن هنا فإن السلطات تدرك ضرورة اتخاذ جملة من الإجراءات والتدابير اللازمة لتلافي الآثار السلبية لصدمات أسعار النفط على الموازنة العامة، وصياغة بعض المبادئ العامة التي تعد مهمة بالنسبة لإعداد وتقييم سياسة المالية العامة في ظل الآثار التي تفرزها تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة. من خلال ما سبق يتبادر لنا السؤال الرئيسي التالي:

### ما هي الأسس والمتطلبات الرئيسية لإدارة أوضاع الموازنة العامة للجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط العالمية؟

وللإجابة على السؤال الرئيسي قمنا بطرح الأسئلة الفرعية الآتية:

- ما مدى تأثير انخفاض أسعار النفط خلال الصدمة النفط الأخيرة على الإيرادات العامة؟
- ما مدى تأثير انخفاض أسعار النفط خلال الصدمة النفط الأخيرة على النفقات العامة؟
- ما مدى تأثير انخفاض أسعار النفط خلال الصدمة النفط الأخيرة على رصيد الميزانية؟

بغية الإجابة على الأسئلة الفرعية نقتح الفرضيات التالية:

- لقد أدى انخفاض أسعار النفط إلى تراجع كبير في حجم الجباية البترولية التي تشكل موردا هاما لخزينة الدولة.
- إن الزيادة في النفقات العامة المدفوعة بارتفاع الإيرادات النفطية كان من الصعب إلغاؤها بعد انخفاض أسعار النفط ونقص الإيرادات المالية.
- نتيجة أن النفقات العامة كانت تخضع للتعديل في العادة بمقدار أقل من التغير في الإيرادات نتيجة انخفاض أسعار النفط الأمر الذي أفضى إلى حالة من الانخفاض الكبير في رصيد الموازنة العامة للجزائر.

**-أهمية الدراسة:** تستمد هذه الدراسة أهميتها اعتبارا من حالة عدم الاستقرار واليقين التي تعرفها السوق النفطية والتي تجلت في الهزات المتتالية التي تعرضت إليها، وهو ما ولد في نهاية المطاف حالة من عدم الاستقرار واللايقين فيما يتعلق بوضع الموازنة العامة للجزائر، كون أن الإيرادات الجباية البترولية تعتبر الممول الأساسي للنفقات العامة، الأمر الذي سيحتج على الجزائر اتخاذ جملة من التدابير والإجراءات بغية الحد من الآثار السلبية لتقلبات أسعار النفط على الموازنة.

**هدف الدراسة:** نهدف من خلال هذا الدراسة إلى تحليل تقلبات أسعار النفط خلال الفترة 2000-2017 على عناصر الموازنة العامة في الجزائر ومن ثم البحث عن السياسات والآليات التي تمكن هذه مواجهة هذه الآثار، ومحاولة صياغة أسس ومبادئ مستدامة تمكن من تلافي الآثار المستقبلية لتقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة للدولة.

**أقسام الدراسة:** لمعالجة الموضوع المدروس فقد تم التطرق إلى المحاول التالية:

**أولاً:** مفهومه الموازنة العامة وخصائصها

**ثانياً:** تحليل تطور أسعار النفط خلال الفترة 2000-2017.

**ثالثاً:** أهمية الجباية البترولية ضمن هيكل الإيرادات العامة.

**رابعاً:** تحليل العلاقة بين تقلبات أسعار النفط وهيكل الموازنة العامة

**خامساً:** مبادئ صياغة سياسة الموازنة العامة لمواجهة تقلبات أسعار النفط.

**أولاً:** مفهومه الموازنة العامة وخصائصها.

## 1- مفهوم الموازنة العامة:

ما تجدر الإشارة إليه اصطلاحاً هو أن الميزانية العامة والموازنة العامة يستخدمان بشكل مترادف ويؤديان نفس المعنى ونفس المدلول في مؤلفات وكتب المالية العامة، ويحاول بعض الأكاديميين التمييز بين كلمة الموازنة والميزانية فيربط مفهوم الموازنة بالدولة وأن كلمة الموازنة العامة يقابلها اصطلاح (BUDGET) باللغة الإنجليزية وهي تقدير نفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية قادمة. بينما اصطلاح الميزانية مرتبط بالمنشآت والشركات والمؤسسات، ففيها يستعمل اصطلاح الميزانية العامة والذي يقابله اصطلاح (SHEET BALANCE) باللغة الإنجليزية، فالميزانية هي عبارة عن كشف للمركز المالي للشركة أو المنشأة في لحظة زمنية معينة، وتحتوي على موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين<sup>1</sup>.

وحسب المشرع الجزائري في نص المادة السادسة (06) من القانون (84-17) عرف الموازنة بأنها: "تشكل من النفقات والإيرادات النهائية للدولة، المحددة سنوياً بموجب قانون المالية وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"<sup>2</sup>. وحسب المادة الثالثة (03) من القانون (90-21) فالموازنة هي: " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص به"<sup>3</sup>. وتنسيق مفهوم القانونين السابقين يمكن تعريف الموازنة العامة في الجزائر على أنها: " وثيقة تشريعية سنوية تقرر النفقات والموارد النهائية للدولة وترخص بها من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال".  
مما سبق يمكن أن نستخلص التعريف الآتي للموازنة العامة: "الموازنة العامة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقديراً مفصلاً للنفقات والإيرادات النهائية لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على أن تعتمد من قبل السلطة التشريعية"

## 2- خصائص الموازنة العامة:

بناء على ما سبق ذكره من تعاريف يمكن استخلاص خصائص الموازنة العامة فيما يلي:<sup>4</sup>

## 2-1- الموازنة نظرة توقعية مستقبلية:

تعتبر الموازنة سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستفقه أو ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الموازنة بما تحتوي من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

## 2-2- الموازنة العامة مرتبطة بفترة زمنية محددة:

حيث أن لا يمكن تقدير النفقات و الإيرادات العامة لفترة مطلقة غير محددة ببداية ونهاية، وبناء على كون الموازنة العامة تقديرية فتلك الفترة تكون فترة مستقبلية، وقد جرت العادة لأن تكون سنة.

## 2-3- الموازنة تعبير عن أهداف الدولة:

تنطوي موازنة الدولة على عملية مستمرة ذات طابع اقتصادي تتضمن تيارات متدفقة من الأنشطة الاقتصادية يعتبر فيها الحاضر امتدادا للماضي، ويعد فيها المستقبل استمرارا للحاضر، فعلى الرغم من انصراف تقديرات الموازنة إلى فترة زمنية مقبلة، فإن هذه التقديرات في حقيقة الأمر تبرز كل من منجزات السياسة المالية للدولة التي تحققت خلال سنوات سابقة ومستهدفات هذه السياسة خلال سنوات مقبلة.

2-4- إجازة السلطة التشريعية: يقصد باعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة إقرار توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مستقبلية والموافقة عليه، وبالتالي لا تعتبر الموازنة العامة نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل السلطة التشريعية.

## ثانيا- تحليل تطور أسعار النفط خلال الفترة 2000-2017.

لقد تميزت السوق النفطية في مسارها بالصعود والهبوط فيما يشبه الدورات الاقتصادية على مدار الأربع عقود والنصف الماضية، حيث شهدت ثلاث طفرات رئيسية كانت أولها ما بين سنتي 1973 و1974 والطفرة الثانية ما بين 1979 و1980 والثالثة كانت ما بين سنتي 2002 والنصف الأول من عام 2008 بينما شهدت أربع أزمات أولها كانت بين سنتي 1985 و1986 والثانية كانت بسبب أزمة جنوب شرق آسيا عام 1998، والثالثة تزامنت مع الأزمة العالمية الأخيرة (2008-2009)، أخيرا الانهيار الذي بدأ منذ منتصف 2014.

بينما انخفضت الأسعار الاسمية خلال العام 2001 بمقدار 4.5 دولار للبرميل أي بنسبة 16.3% عن مستويات عام 2000 والبالغة 27.6 دولار للبرميل نتيجة التباطؤ الاقتصادي الذي شهده العالم وأحداث 11 سبتمبر في الولايات المتحدة الأمريكية، لتصل إلى 23.1 دولار للبرميل، إلا أنها عرفت منحا تصاعديا خلال الفترة 2002-2008 منتقلنا من مستوى 24.3 دولا للبرميل خلال عام 2002 إلى مستوى 94.4 دولار للبرميل خلال عام 2008، أي بمعدل نمو سنوي قدره 25.38% في المتوسط -مع التنبيه أن سنة 2008 عرفت تقلبات كبيرة حيث فترة الارتفاع المتواصل انتهت في بداية النصف الثاني من سنة 2008 وتلتها بعد ذلك فترة الانخفاض- ولقد بلغ مقدار التغير في الأسعار الاسمية بين عامي 2002 و2008 حوالي 71.0 دولار للبرميل وبذلك فقد قفزت الأسعار إلى أكثر من أربعة أضعاف. لقد توافرت خلال هذه الفترة قاعدة عريضة من وجهات النظر والآراء المتضاربة حول الأسباب الكامنة وراء الارتفاع

غير المسبوق الذي شهدتها الأسعار، والتي بلغت مستويات قياسية لم تكن متوقعة منذ سنوات قليلة. ويمكن إبراز أهم العوامل التي ساهمت في بروز الطفرة السعرية التي شهدتها أسواق النفط خلال هذه الفترة فيما يلي:

- يعتبر النمو الاستثنائي في الطلب العالمي على النفط خلال الفترة 2002-2008 من أهم الأسباب التي ساهمت في حدوث الطفرة النفطية التي شهدتها أسواق النفط خلال هذه الفترة، وقد كانت الزيادة في الطلب العالمي على النفط مدفوعة بالنمو المتصاعد في معدلات أداء الاقتصاد العالمي، الذي سجلت معدلات نموه زيادات مرتفعة خلال الفترة 2001 إلى النصف الأول من عام 2008، حيث انتقل من 2.2% عام 2001 إلى 5.2% سنة 2007.<sup>5</sup>

- لقد أثبتت الدراسات أن لتغير أسعار صرف الدولار أثرًا كبيرًا على صناعة النفط العالمية، حيث أن انخفاضه يزيد الطلب على النفط ويخفض من إنتاجه، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع أسعار النفط.<sup>6</sup> إذ أن الارتفاع الكبير الذي يبدوا في الأسعار الاسمية لسلة أوبك لم يكن حقيقيا، بل تزامن مع عوامل أخرى أدت بشكل واضح إلى اتساع فجوة الفرق في الأسعار بين قيمتها الحقيقية والاسمية.

- لقد هيأت الفترة الزمنية التي شهدتها الأسواق خلال عقدي الثمانينات والتسعينات والمتسمة بالمستويات المنخفضة لأسعار النفط لنزوح الاستثمارات في توسعة الطاقات الإنتاجية، هذا ما أدى إلى عدم التوافق بين النمو في العرض وبين الزخم الصعودي في الطلب العالمي. - زيادة نشاط المضاربة في الأسواق الآجلة للنفط، حيث أصبح المتداول من العقود النفطية بما يعرف بالبراميل الورقية أكبر من المعروض من الشحنات النفطية الحقيقية.

- ضعف نمو الطاقة التكريرية بدول مستهلكة رئيسية مثل الولايات المتحدة<sup>7</sup>، وذلك بسبب ضعف الاستثمار في بناء مصاف جديدة خلال العقدين الماضيين، واقتصار الأمر على بناء عدد قليل من المصافي الجديدة - أغلبها في آسيا-

- كما يعتبر العدوان الأمريكي على العراق سنة 2003 من أهم الأحداث السياسية المؤثرة على السوق النفطية وذلك باعتبار العراق ثاني منتج للنفط في منطقة الشرق الأوسط. وقد تزامن احتلال العراق في 2003 مع اضطرابات سياسية في فنزويلا سببت إضرابا شاملا أوقف معظم الصادرات الفنزويلية من النفط، وتبع ذلك اضطرابات قبلية في نيجيريا، وبما أن فنزويلا ونيجيريا من أهم الأعضاء في الأوبك فقد فقدت المنظمة حوالي 300000 برميل نفط يوميا مما قلل من العرض النفطي في السوق النفطية.<sup>8</sup>

لقد تأثرت سوق النفط العالمية بعوامل متعارضة على مدى عدة سنوات ماضية. فبعد الأزمة النفطية لعام 2009 وما ترتب عنها من انخفاض كبير لأسعار النفط الذي سجلته ما قيمته 61 دولار للبرميل كمتوسط سنوي، عرفت بعد ذلك ارتفاعا للأسعار من جديد إلى أن استقرت في نطاق سعري تراوح ما بين 100 و123 دولار للبرميل خلال الفترة الممتدة ما بين جانفي 2011 وأوت 2014. وذلك نتيجة لعدة عوامل منها التطورات الجيوسياسية في المنطقة العربية في نهاية 2010، وأزمة الديون السيادية في منطقة الأورو، والتقلبات في أسعار صرف الدولار مقابل العملات الرئيسية<sup>9</sup>، وزيادة الطلب للبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وكذا الانقطاعات الكبيرة في إنتاج النفط في ليبيا وإيران. إلا أنه ومنذ منتصف 2014 اتخذت أسعار النفط منحى مغاير لتتجه نحو الانخفاض المستمر، حيث وصلت في نهاية عام 2014 إلى أقل من مستوياتها منذ عام 2010 إذ سجلت سلة خامات أوبك مستوى 59.5 دولار للبرميل كمتوسط سعري لشهر ديسمبر، بعد أن سجلت متوسط سعري قدره 105.6 دولار للبرميل لشهر أوت من نفس السنة. وقد واصلت الأسعار انخفاضها لسنة 2015 لتصل إلى أقل من مستوياتها لسنة 2005، حيث تراوحت المعدلات الشهرية لسلة

خامات أوبك ما بين 33.6 و 62.2 دولار للبرميل، وبلغ المتوسط السنوي لعام 2015 مستوى 49.5 دولار للبرميل مشكلا بذلك انخفاض بنسبة 48.5 مقارنة بعام 2014.

كما عرفت سنة 2016 مزيدا من الانخفاض في الأسعار حيث تراوح النطاق سعري ما بين 26.5 و 51.7 دولار للبرميل خلال أشهر العام، وبلغ المتوسط السنوي لسلة خامات أوبك 40.7 دولار للبرميل وهو ما يشكل نسبة انخفاض قدرها 17.8% مقارنة بسنة 2015.

ارتفعت أسعار النفط العالمية خلال عام 2017، لتصل إلى أعلى مستوياتها منذ عام 2014، حيث تراوحت المعدلات الشهرية لسعر سلة خامات أوبك ضمن نطاق واسع تراوح ما بين 45.2 و 62.1 دولار للبرميل خلال العام، وبلغ المتوسط السنوي للسلة 52.5 دولار للبرميل مشكلا بذلك ارتفاعا بحدود 11.8 دولار للبرميل، أي ما يعادل نسبة ارتفاع قدرها 29% بالمقارنة مع مستويات عام 2016.

الجدول (1): تطورات أسعار سلة خامات أوبك للفترة 2011-2017. الوحدة: دولار للبرميل

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
52.4	26.5	44.4	104.7	106.3	111.8	92.8	جانفي
53.4	28.7	54.1	105.4	112.8	117.5	100.3	فيفري
50.3	34.7	52.5	104.2	106.4	123.0	109.8	مارس
51.4	37.9	57.3	104.3	101.1	118.2	118.1	أفريل
49.2	43.2	62.2	105.4	100.7	108.1	109.9	ماي
45.2	45.8	60.2	107.9	101.0	94.0	109.0	جوان
46.9	42.7	54.2	105.6	104.5	99.6	111.6	جويلية
49.6	43.1	45.5	100.8	107.5	109.5	106.3	أوت
53.4	42.9	44.8	96.0	108.7	110.7	107.6	سبتمبر
55.5	47.9	45.0	85.1	106.7	108.4	106.3	أكتوبر
60.7	43.2	40.5	75.6	105.0	106.9	110.1	نوفمبر
62.1	51.7	33.6	59.5	107.7	106.6	107.3	ديسمبر
<b>52.5</b>	<b>40.7</b>	<b>49.5</b>	<b>96.2</b>	<b>105.9</b>	<b>109.5</b>	<b>107.4</b>	المعدل السنوي

المصدر: منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترو، تقرير الأمين العام الثالث والأربعون، الكويت، 2017، ص 49.

ومن أهم العوامل التي أدت إلى انخفاض أسعار النفط منذ منتصف 2014 وإلى غاية نهاية 2017 ما يلي:<sup>10</sup>

- استمرار وفرة الإمدادات العالمية، وبخاصة مع بعد نجاح استغلال مصادر النفط غير التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية، وما أدت إليه من زيادة كبيرة في إجمالي إنتاجها النفطي، وتحقيق زيادة صافية في الإمدادات النفطية لمجموعة الدول خارج منظمة أوبك بلغت 2.6 مليون برميل يومي خلال عامي 2014 و2015.

- تباطؤ معدلات نمو الطلب العالمي على النفط بشكل عام، والطلب الأمريكي والطلب الصيني بشكل خاص، حيث تراجع أداء الاقتصاد الأمريكي بشكل ملحوظ، كما اتخذت الحكومة الصينية خلال الأعوام الأخيرة، توجهاً جديداً نحو تعزيز انتقال الصين إلى اقتصاد مدعوم بالاستهلاك المحلي بدلاً من قطاع التصدير، وهو ما ألقى بظلاله على الآفاق المستقبلية للطلب على النفط.

- توجه كبرى الدول المصدرة للنفط إلى الحفاظ على حجم إنتاجها لضمان حصتها السوقية بدلاً من محاولة رفع الأسعار من خلال خفض الإنتاج، وهو ما خلق فجوة بين العرض والطلب.

- ارتفاع مستويات المخزون النفطي العالمي بأنواعه المختلفة حيث ارتفع بحوالي 3.4% مقارنة بمستويات عام 2015، لاسيما في الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت مسؤولة وحدها عن نحو 22.1% من هذه الزيادة.

- ارتفاع مؤشر سعر صرف الدولار بالنسبة للعملة الرئيسية تدريجياً منذ عام 2014، الأمر الذي ساهم في خفض أسعار النفط خوفاً من ارتفاع معدلات التضخم. وفي هذا السياق وصل الدولار الأمريكي في نهاية عام 2016 إلى أعلى مستوى له منذ 14 عام، أي منذ شهر ديسمبر 2002.

- كان لعامل المضاربة دور كبير في انخفاض أسعار النفط، وبخاصة منذ النصف الثاني من عام 2014 في ظل طبيعة العوامل الجيوسياسية السائدة.

وفيما يتعلق بآفاق سوق النفط العالمية فإنها تتميز بأجواء كثيفة من عدم اليقين. فمن المتوقع على المدى المتوسط (2020) وعلى المدى البعيد (2040) أن يزيد الطلب على النفط مدفوعاً بالنمو القوي للأسواق الصاعدة، أخذاً بعين الاعتبار وضع الاقتصاد العالمي والعوامل الجيوسياسية وسياسات الدول المستهلكة، وتطور التكنولوجيا والتقلبات في خيارات المستهلكين. فمن المتوقع وفقاً لسيناريو الأساس لووكالة الطاقة الدولية أن يبلغ الطلب العالمي على النفط حوالي 99.1 مليون برميل يومي في آفاق عام 2019<sup>11</sup>، ومن المتوقع أن يصل وفق سيناريو الأس لمنظمة أوبك إلى 110 مليون برميل يومي بحلول عام 2040<sup>12</sup>، مقارنة بـ 91.3 مليون برميل يومي في عام 2014. بالمقابل فإنه يبدو بوجه عام أن عرض النفط سيظل يتجاوز الطلب في السنوات القادمة مما سيؤدي إلى استمرار الضغط الخافض لأسعار النفط، وعلى المدى المتوسط سيتحدد معدل الزيادة في المعروض النفطي على حد كبير استناداً على العوامل التالية:<sup>13</sup>

-الطفرة الحالية في إنتاج النفط غير التقليدي في الولايات المتحدة الأمريكية

-مستويات إنتاج النفط في البلدان خارج منظمة أوبك مثل كندا والبرازيل.

-مستوى زيادة الطاقة الإنتاجية في بعض بلدان أوبك

-قرارات دول منظمة أوبك فيما يتعلق بإنتاج النفط بين الزيادة والتخفيض.

كما أن هناك أيضاً أوجه كبيرة من عدم اليقين فيما يتعلق بآفاق النمو العالمي، والأوضاع السياسية في عدد من البلدان الرئيسية المنتجة للنفط، والتي من الممكن أن تؤثر على أسعار النفط مستقبلاً.

ثانياً- أهمية الجباية البترولية ضمن هيكل الإيرادات العامة.

يتبين من خلال الجدول (2) أن هيكل الإيرادات العامة يتميز بسيطرة إيرادات الجباية البترولية خلال أغلب فترات الفترة 1971-2017.

الجدول(2): تطور هيكل الإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة 1971-2017. الوحدة: %

السنوات	1971	1974	1978	1982	1986	1990	1994	2000
نسبة الجباية النفطية إلى إجمالي الإيرادات	37.9	65.9	51.0	62.3	41.3	53.4	63.1	76.9
نسبة الجباية العادية إلى إجمالي الإيرادات	62.1	34.1	49.0	37.7	58.7	46.6	36.9	23.1
السنوات	2002	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
نسبة الجباية النفطية إلى إجمالي الإيرادات	62.9	76.9	78.8	66.1	66	59.6	34.9	38.4
نسبة الجباية العادية إلى إجمالي الإيرادات	37.1	23.1	21.2	33.9	34	41.0	65.1	61.6

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على:

-Office National Des Statistiques, «Rétrospective Statistique 1970-2002», Edition 2005  
-Les Rapports Annuels de La Banque d'Algérie: 2002-2017.

بعد أن كانت إيرادات الجباية البترولية لا تشكل سوى 37.9% من إجمالي الإيرادات العامة خلال سنة 1971 شكلت مساهمتها قفرتا نوعية بعد التصحيح السعري لسنة 1973 وذلك بتجاوزها حصة النصف من إجمالي الإيرادات العام في سنة 1974، ومع استمرار ارتفاع أسعار النفط وارتفاع قيمة الجباية البترولية شكلت نسبة هذه الأخيرة من إجمالي الإيرادات الكلية نسبة مرتفعة بلغت 62.3% سنة 1982، مقابل انخفاض مساهمة إيرادات الجباية العادية على الرغم من ارتفاع قيمتها. إن هذا التحول الهام في هيكل الإيرادات العامة له حتما ما يفسره، ألا وهو ارتفاع أسعار النفط بالإضافة إلى تأميم الصناعة النفطية، كما أن هذا التحول كرس واقع مفاده أن مالية الدولة أصبحت تابعة بشكل كبير لمتغيرات خارجية طرفية مما يهدد استقرارها. في حين أن أدى انخفاض الجباية البترولية بسبب انخفاض أسعار النفط، إضافة إلى اتساع الفجوة بينها وما بين إجمالي الإيرادات بداية من النصف الثاني من فترة الثمانينات وحتى نهاية التسعينات إلى انخفاض مساهمة إيرادات الجباية البترولية في إجمالي الإيرادات، في مقابل ارتفاع مساهمة إيرادات الجباية العادية، وجدير بالذكر أن زيادة مساهمة إيرادات الجباية العادية لا يعني إتباع سياسة ضريبية جديدة أو تحسن في إيرادات القطاع العام من النشاطات الاقتصادية وإنما هي زيادة ظاهرية كانت نتاج انخفاض مساهمة إيرادات الجباية البترولية في مجمل الإيرادات العامة.

لقد أدت فورة أسعار النفط خلال بداية الألفية الثالثة إلى تعزيز أهمية مساهمة إيرادات الجباية البترولية في هيكل الإيرادات العامة، فخلال هذه الفترة عرفت الإيرادات النفطية زيادات كبيرة وتسارعا في معدلات نموها مما أدى إلى ارتفاع مساهمة الإيرادات البترولية في إجمالي الإيرادات العامة بتجاوزها لنسبة 62% للفترة 2000-2012 ووصولها إلى مستويات قياسية بلوغها نسبة 78.8% سنة 2008، وذلك في مقابل انخفاض مساهمة إيرادات الجباية العادية على الرغم من ارتفاع معدلات نموها وذلك نتيجة أن إيرادات الجباية البترولية كانت تنمو بوتيرة تفوق بكثير وتيرة نمو إيرادات الجباية العادية. ومع انهيار أسعار النفط بداية من منتصف 2014 انخفضت نسبة مساهمة إيرادات الجباية البترولية في هيكل الإيرادات العامة بشكل حاد حيث وصلت إلى ما نسبته 34.9% سنة 2016 بعدما كانت عند

مستوى 65.26% سنة 2012، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الحافز الكبير وراء انخفاض مساهمة الجباية البترولية في مقابل ارتفاع مساهمة الجباية العادية في إجمالي الإيرادات العامة هو بفعل انخفاض قيمة الجباية البترولية بفعل الانخفاض الكبير الذي شهدته أسعار النفط العالمية، بالإضافة إلى الدعم الناتج عن الارتفاع المحسوس في إيرادات الجباية العادية بنسبة 16.2% و 19.5% و 14.5% سنوات 2015 و 2016 و 2017 على التوالي

نستنتج مما سبق أن مساهمة إيرادات الجباية البترولية في إجمالي إيرادات الدولة يشكل نسبة عالية وهو ما يبرز مدى أهمية الجباية البترولية في هيكل ميزانية الدولة، وأن هذا الدور الذي تمثله الجباية البترولية يرتبط ارتباطا شديدا بتقلبات أسعار النفط، أما فيما يخص الجباية العادية فإنه وبالرغم من أنها ظلت تشكل مصدرا هاما لميزانية الدولة غير أنها تأتي في مرتبة ثانية بعد الجباية البترولية، وأن ارتفاع مساهمتها في إجمالي الإيرادات مرهون بانخفاض قيمة الجباية البترولية، وذلك على الرغم من الإصلاحات التي تبنتها الجزائر سعيا منها إلى تنويع مصادر إيرادات الموازنة، بحيث بقي الدور الذي يلعبه قطاع النفط في الاقتصاد الجزائري يفرض قيودا قاسية أمام هذه المساعي.

### ثالثاً- تحليل العلاقة بين تقلبات أسعار النفط وهيكل الموازنة العامة.

ان اعتماد الجزائر بشكل أساسي على القطاع النفطي قد جعل الموازنة العامة للجزائر مرتبطة ارتباطا شديدا بتقلبات أسعار البترول في الأسواق العالمية، وذلك نتاج أن الإيرادات العامة في الجزائر تتميز بميزة خاصة تتمثل في أن جزءا كبيرا منها يتأتى عن طريق إيرادات الجباية النفطية المرتبطة بدورها بتقلبات أسعار النفط من جهة ، ومن جهة أخرى اعتبار من أن النفقات العامة ترتبط بشكل أساسي بالإيرادات العامة التي تمثل الوجه الآخر لها. وسنتناول هذا الأمر بنوع من التفصيل من خلال العناصر التالية:

#### 1- تحليل العلاقة بين النفقات العامة وأسعار النفط.

يشبه الكاتبان بيكوك ووايزمن وفقا لفرضية الأثر الإزاحي (displacement effect) أن الإنفاق العام خلال الزمن يشبه في تطوره المضطربة التي تتناها ارتفاعات، وأن هذه الارتفاعات مترامنة مع فترات الحروب أو الإعداء لها، أو فترات الاضطراب الاجتماعي<sup>14</sup>، وفي بلدان الربع النفطي ومنها الجزائر يضاف إلى تلك العوامل المتسببة في تعرج منحني النفقات العامة هو اعتمادها إلى حد بعيد على الإيرادات الريعية الخارجية والتي هي عرضة لتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية، وبذلك فإن ارتباط النفقات العامة بعائدات النفط الخام وأسعاره تعتبر من المشكلات الأساسية التي تواجه سياسة الإنفاق العام الجزائرية، وهو ما يبينه الجدول (4).

#### الجدول (3): تطور العلاقة بين النفقات العامة و أسعار النفط خلال الفترة 2000-2017

الوحدة: \* دولار للبرميل، \*\* مليار دينار

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
أسعار النفط*	27.6	23.1	24.3	28.2	36	50.6	61	69.1	94.1
النفقات العامة**	1178.1	1321.0	1550.6	1690.2	1891.8	2052	2453.0	3108.5	4191.0
نفقات التسيير	838.9	798.6	975.6	1122.8	1251.1	1245.1	1437.9	1673.9	2217.7
نفقات التجهيز	339.2	522.4	575.0	567.4	640.1	806.9	1015.1	1434.6	1973.3
السنوات	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017

52.5	40.7	49.5	96.2	105.9	109.5	107.4	77.4	61	أسعار النفط*
7845	7355.3	7724.8	7113.6	6101.3	7058.1	5853.6	4466.9	4246.3	النفقات العامة**
4757.8	4583.8	4617.0	4494.3	4131.6	4782.6	3879.2	2659.0	2300.0	نفقات التسيير
2631.5	2711.9	3039.3	2501.4	1892.6	2275.5	1974.4	1807.9	1946.3	نفقات التجهيز

المصدر: - النفقات العامة: بيانات الديوان الوطني للإحصاء والتخطيط (ONS)

-أسعار النفط: تقرير الأمين العام لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، أعداد مختلفة

على غرار باقي الدول النامية الغنية بالثروات الطبيعية، ظلت استراتيجيات التنمية في الجزائر تعاني من التبعية الكلية لإيرادات المحروقات، إذ ارتكزت كل السياسات التنموية على ما تُدره إيرادات هذا القطاع لتمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى<sup>15</sup>، وبذلك فقد دفعت زيادة المدخيل الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط خلال طفرة النفط الثالثة إلى شروع الجزائر في تنفيذ برامج إنفاقية حكومية ضخمة وباهظة التكلفة والتي تجسدت على وجه الخصوص ضمن إطار الخطط التنموية المعتمدة. وبهذا فقد شهد الإنفاق الحكومي مداً تصاعدياً كبيراً خلال العقد الفترة 2000-2014 والتي تعكسها معدلات النمو المرتفعة لحجم النفقات العامة، والتي سجلت متوسط معدل نمو سنوي قدره 18.77%

لقد سمح تحسن الوضعية المالية التي عرفتها الجزائر منذ بداية الألفية الثالثة نتيجة للانفراج المالي الحاصل بفضل ارتفاع أسعار النفط في تحول توجهات السياسة المالية نحو توسيع الإنفاق العام بغية تنشيط الاقتصاد ودفع عجلة التنمية للخروج من التبعات السلبية لأزمة شح الموارد المالية التي مرت بها الجزائر منذ بداية النصف الثاني من فترة الثمانينات وإلى غاية نهاية عقد التسعينات، والتي تجسدت على وجه الخصوص في كل من مخطط الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو، بالإضافة إلى برامج واعتمادات مالية أخرى، وقد كرست هذه الوضعية أسلوب التنمية القائم على تدخل الدولة المباشر في الاقتصاد. وبذلك فقد شهدت النفقات العامة تطورات هامة ميزها نمو النفقات العامة بوتيرة سريعة عكستها معدلات النمو المتزايدة والتي شهدت أرقاماً قياسية لم تسجل من قبل ببلوغها نسبة 32% و 45.54% سنتي 2007 و 2008، إضافة إلى تسجيلها لمتوسط معدل نمو سنوي ثابت قدره 15.95% خلال الفترة 2000-2013. وعلى الرغم من اختيار أسعار النفط بداية من النصف الثاني من عام 2014 إلا أن النفقات العامة واصلت نموها الإيجابي خلال سنتي 2014 و 2015 بنسبتي 15.9% و 9.4% على التوالي، لتستقر نسبياً خلال سنتي 2016 و 2017 مسجلتنا معدلات نمو قدرها -4.7% و 1.3% على التوالي، وهو ما يعكس الجمود النسبي في اتجاه النفقات العامة نحو الانخفاض والتي يصعب خفضها بالشكل الأمثل مع التراجع في أسعار النفط.

## 2- انعكاس تقلبات أسعار النفط على تطور الإيرادات العامة في الجزائر.

تأكيداً لما توصلنا إليه حول أهمية الجباية البترولية ضمن هيكل الإيرادات العامة والمرتبطة بشكل أساسي بتقلبات أسعار النفط، فإن الجدول (5) يبين التلازم الشديد بين تطور كل من الإيرادات الكلية وإيرادات الجباية البترولية، وهو ما يعكس أهمية هذه الأخيرة في تطور الإيرادات العامة، وبذلك فإن انعكاسات تقلبات أسعار النفط وتذبذب مستويات إنتاجه تظهر بشكل واضح على إيرادات الجباية البترولية ومن ثم على الإيرادات الكلية للميزانية العامة للجزائر.

## الجدول (4): تطور العلاقة بين أسعار النفط والإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة 2000-2017

الوحدة: \*\* دولار للبرميل ، \* مليار دينار

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
أسعار النفط**	27.6	23.1	24.3	28.2	36	50.6	61	69.1	94.1
الإيرادات العامة*	1578.1	1505.5	1603.3	1966.6	2229.7	3082.6	3639.8	3687.8	5190.5
إيرادات الجباية البترولية*	1213.2	1001.4	1007.9	1350.0	1570.7	2352.7	2799.0	2796.8	4088.6
إيرادات الجباية العادية*	364.9	488.5	595.1	624.3	652.5	724.2	840.5	883.1	1101.8
السنوات	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
أسعار النفط**	61	77.4	107.4	109.5	105.9	96.2	49.5	40.7	52.5
الإيرادات العامة*	3676.0	4392.9	5790.1	6339.3	5957.5	5738.4	5103.1	5110.1	6182.8
إيرادات الجباية البترولية*	2412.7	2905.0	3979.7	4184.3	3678.1	3388.4	2373.5	1781.1	2372.5
إيرادات الجباية العادية*	1263.3	1487.8	1810.4	2155.0	2279.4	2349.9	2729.6	3329.0	3810.3

المصدر: - الإيرادات العامة، إيرادات الجباية البترولية، إيرادات الجباية العادية: بيانات الديوان الوطني للإحصاء والتخطيط (ONS)

-أسعار النفط: تقرير الأمين العام لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، أعداد مختلفة

مع بداية الألفية الثالثة ونتيجة للطفرة التي عرفتها أسعار النفط خلال الفترة 2002-2008 بانتقالها من مستوى 24.3 دولار للبرميل سنة 2002 إلى مستوى 94.1 دولار للبرميل سنة 2008 عرفت إيرادات الجباية البترولية ارتفاعا مستمرا حيث سجلت متوسط معدل نمو سنوي يقدر بـ 23.96% خلال هذه الفترة، وهو ما أدى إلى ارتفاع مستمر في قيمة الإيرادات الكلية والتي انتقلت من مستوى 1603.3 مليار دينار سنة 2002 إلى مستوى 5190.5 مليار دينار سنة 2008، ومع انخفاض أسعار النفط المتأثرة بتداعيات الأزمة المالية العالمية انخفضت قيمة الجباية البترولية والإيرادات الكلية بنسبة 41% و 29.17% على الترتيب، لتعاود الارتفاع بعد ذلك نتيجة لتحسن مستويات أسعار النفط. حيث سجلت نسبة ارتفاع قدرها 44.03% خلال الفترة 2010-2012 أين ساهمت إيرادات الجباية البترولية بأكثر من 62% في هذا الارتفاع.

ومع انخيار أسعار النفط بداية من النصف الثاني من عام 2014 تراجعت حصيلة الإيرادات العامة بمعدلات 4%، 11.11% و 1.2% خلال السنوات 2014 و 2015 و 2016 على التوالي وذلك بفعل انخفاض إيرادات الجباية البترولية بنسبة 51.57% خلال الفترة 2014-2016 وهذا على الرغم من ارتفاع إيرادات الجباية العادية بنسبة 46.04% خلال نفس الفترة، ومع التحسن الذي شهدته أسعار النفط خلال العام 2017 سجلت الإيرادات الكلية ارتفاع محسوسا قدر بنسبة 21% و الذي نجم عن الارتفاع المعتبر في الجباية البترولية بحوالي 55% وبما يقارب 45% للجباية العادية

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الإيرادات الإجمالية للجزائر تعتبر متغيرا تابعا لإيرادات الجباية البترولية طيلة فترة الدراسة، كما أن تطور الإيرادات العامة تميزت بعدم الاستقرار التام نتيجة تقلب أسعار النفط ومستويات إنتاجه، وهو ما يكرس واقع مفاده أن مالية الدولة أصبحت تابعة بشكل كبير لمتغيرات خارجية ظرفية غير مستقرة.

### 3- علاقة الإيرادات برصيد الموازنة العامة.

يظهر الجدول (5) أن سلوك الموازنة العامة يتطور تبعا لسلوك تطور الإيرادات العامة والتي تشكل الإيرادات البترولية الجزء الأعظم فيها، وهذا ما يظهر أثر العامل الخارجي في الموازنة العامة، حيث يسجل رصيد الموازنة فائضا عندما ترتفع أسعار النفط وتزداد الإيرادات النفطية، في حين تكون الموازنة في حالة عجز عند انخفاض أسعار النفط وانخفاض قيمة وحجم الجباية النفطية، وهذا ما يبين الأهمية الكبيرة لقطاع النفط في تمويل الميزانية العامة في الجزائر والتي بدورها تستعمل برامج الميزانية العامة في توليد الدخل لتحريك عملية التنمية.

#### الجدول (5): تطور العلاقة بين الجباية البترولية برصيد الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 2000-2017

الوحدة: %

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
نسبة الجباية البترولية إلى PIB	22.6	22.3	25.7	25.7	25.5	31.1	32.8	30.1	37.0
نسبة رصيد الموازنة العامة إلى PIB	4.4	1.2	5.4	5.4	5.5	13.6	13.9	6.2	9.1
السنوات	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
نسبة الجباية البترولية إلى PIB	24.0	24.2	27.4	26.4	22.06	19.67	14.21	10.23	12.5
نسبة رصيد الموازنة العامة إلى PIB	-5.7	-0.6	-0.4	-4.8	0.86-	8-	15.3-	13.5-	6.4-

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر للفترة 2000-2017.

لقد دخلت الموازنة العامة بداية من العقد الأول من القرن الحالي وحتى عام 2008 مرحلة جديدة تميزت بتحقيق فوائض في أرصدها وصلت نسبتها من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي معدلات قياسية ببلوغها 13.92% سنة 2006، ووصولها لأعلى فائض على الإطلاق والمسجل سنة 2008 بما يقدر بـ 154.77 مليار دولار، وذلك تزامنا مع المستويات العالية لإيرادات الجباية البترولية في أعقاب فورة أسعار النفط، والتي بلغت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي بدورها معدلات قياسية معتبرة لم تبلغها في أية مرحلة من المراحل السابقة، بوصولها لأعلى نسبة على الإطلاق سنة 2008 والتي بلغت 36.9%، ومنذ عام 2009 عاودت حالة العجز لتخيم على رصيد الموازنة، وقد استمر هذا العجز بعد ذلك رغم ارتفاع قيمة الجباية البترولية وذلك بسبب المستويات المرتفعة لحجم النفقات العامة حيث تفوقت معدلات نمو النفقات على معدلات نمو الإيرادات، أي أن العجز هذه المرة كان من جانب النفقات وليس من جانب الإيرادات التي كانت كبيرة، وهذا عكس مرحلة الثمانينات والتسعينات الذي كان فيها العجز بسبب تقاعس الإيرادات عن تغطية النفقات.

في ظل تبعية الاقتصاد الوطني للموارد المتأتية من نشاط قطاع المحروقات، شكل انخفاض أسعار البترول، ابتداء من جوان 2014 صدمة على الاقتصاد الوطني لاسيما على المالية العامة، حيث ارتفع عجز الميزانية إلى ما يعادل 1375.3 مليار دينار سنة 2014 وهو ما يعدل 8% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي مقابل 0.86% عام 2013، لتفاقم هذا العجز إلى أكثر من الضعف في 2015 مقارنة بـ 2014، وواصل هذا العجز مستوياته المرتفعة سنة 2016 والمتقاربة مع مستويات 2015 والتي بلغت ما نسبته 13.5% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي مقابل 15.3% سنة 2015، وقد مكن التزايد الإستثنائي للإيرادات غير الضريبية مع ارتفاع عائدات الجباية البترولية بـ 33.2% من تراجع ملحوظ في العجز الموازني لسنة 2017 والذي بلغ ما نسبته 6.4% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. و بينما تم

تمويل عجوزات السنوات من 2009 إلى 2012 دون اللجوء إلى أي اقتطاع من مخزون الادخار المالي والتمثل في إيرادات صندوق ضبط الإيرادات، فإن تمويل العجز الموازي لسنوات 2014 إلى غاية 2016 تم بواسطة اقتطاعات معتبرة من قائم هذا الصندوق، في حين تطلب تمويل عجز الرصيد الإجمالي للخزينة العمومية لسنة 2017، علاوة على لآخر اقتطاع من هذا الصندوق الذي بلغ 784 مليار دينار والذي استنفذ كليا، اللجوء إلى تمويلات من طرف بنك الجزائر في إطار التمويل غير التقليدي.

الجدول (6): تطور قيمة رصيد صندوق ضبط الإيرادات للفترة 2012-2017 الوحدة: مليار دينار

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016	2017
رصيد الصندوق	5633.72	5563.5	4408.5	2072	784	00
الاقتطاعات من رصيد الصندوق لتمويل العجز	2283.26	2132.47	2965.67	2886.50	1387.93	784

المصدر: تقارير بنك الجزائر للسنوات: 2012-2017

#### خامسا: مبادئ صياغة سياسة الموازنة العامة لمواجهة تقلبات أسعار النفط.

تواجه سياسة المالية العامة في الجزائر العديد من التحديات، لعل أبرزها م قلة المرونة في هيكل الموازنة الذي يجعل هامش التصرف والحركة من خلال الموازنة أمر محدود للغاية نتيجة ارتباطها بمتغير خارجي متقلب يخرج الجانب الأكبر منه عن سيطرة واضعي السياسات، وبالتركيز على الأجل الطويل فإن التحدي الأكبر بالنسبة لبلد منتج للنفط يتمثل في مدى الحكمة من استخدامه لثروته النفطية بدون تبديد لإيرادات النفط القابل للنفاد، وبالتالي تقدير الطريقة التي يتم بها تخصيص ثروة الحكومة عبر الأجيال، وهذا التحدي يجب التصدي له عن طريق توجيه سياسة مالية تصون ثروة البلد من خلال تحديد مقدار الإيرادات المتحققة من النفط التي يجب إنفاقها، وادخارها، واستثمارها. ، لذا فإنه على الحكومة إعادة النظر في إدارتها للموازنة العامة بغية مواجهة هذا التحديات، وتشتمل المبادئ الرئيسية لتقييم الموقف المالي من المنظور القصير وطويل الأجل على النقاط التالي:

**1- ضمان سلاسة النفقات العامة:** ويتمثل ذلك في مواجهة النمط المتقلب للإنفاق لعام من خلال ضمان سلاسة مساره في مواجهة تقلبات أسعار النفط، بدلا من جعلها ترتفع وتنخفض مع أسعار النفط، إذ تؤدي التغيرات الضخمة والغير متوقعة في الإنفاق إلى زعزعة استقرار إجمالي الطلب وتفاقم حالة عدم اليقين، وتفضي إلى التقلب الاقتصادي الكلي، وتزايد الأخطار بالنسبة للمستثمرين في القطاع غير النفطي. حيث تقود التقلبات الحادة في الإنفاق الحكومي بالنسبة للقطاع الخاص إلى صعوبة وضع خطط طويلة الأجل للاستثمار واتخاذ القرارات، مما يثبط من فعاليته وبالتالي نمو القطاع غير النفطي، وعلى وجه الخصوص فإن التدفقات الضخمة والمفاجئة في الإنفاق الحكومي تصعب إدارتها، ومن ثم تبرز أهمية سلاسة مسار الإنفاق الحكومي في مواجهة تقلبات أسعار النفط والإيرادات المتأتية منه، ومن شأن

استعمال افتراضات متحفظة لأسعار النفط في إعداد الموازنة العامة، وتخطيط الإنفاق العام أن يساعد في اعتماد الإنفاق العام على إيرادات النفط في المدى القصير، وضمان سلاسة مساره<sup>16</sup>.

**2- متانة المركز المالي والضريبي:** يتيح المركز الضريبي والمالي القوي لحكومة البلد المنتج للنفط مجالاً للمناورة أثناء هبوط أسعار النفط، إذ تستطيع الحكومة أن تتبع سياسات مالية قصيرة الأجل تتفادى عدم الاستقرار المالي، وتعزل الاقتصاد المحلي عن تأثير تقلب الدخل النفطي، وتمثل أهم العوامل المساعدة على متانة المركز المالي والضريبي في الانتقال من الاعتماد على ضرائب التجارة الخارجية إلى مزيد من الاعتماد على الضرائب الداخلية، وتوسيع القاعدة الضريبية، وزيادة مرونة عناصر الإيرادات، هذا بالإضافة إلى المساعدة على زيادة كفاءة إدارة النفقات الحكومية وتحسين مردوديتها وجدواها، وإعادة ترتيب أولوياتها بما يحقق أهداف التنمية والنمو الاقتصادي بشكل أفضل<sup>17</sup>.

**3- كسر استجابة الإنفاق الحكومي لاتجاهات أسعار النفط المتقلبة:** في البلدان العاجزة عن التكيف مع تقلبات دخل النفط بسبب قيود مالية مرتبطة بالقدرة على الاستمرار وشواغل أخرى للسياسات، يجب أن يتمثل هدف أساسي يتمثل في إتباع استراتيجية مالية تهدف إلى كسر استجابة الإنفاق المسير للاتجاهات الدورية لأسعار النفط المتقلبة، بما في ذلك استخدام أدوات التحوط للمساعدة في تقليل عدم اليقين في إيرادات النفط وتقلباتها<sup>18</sup>، ويعني هذا ضمان القضاء على التحيز للسياسات المالية التوسعية خلال فترات الرواج النفطي وتوجيه الموازن المالية غير النفطية الحكيمة، وخفض العجز المالي غير النفطي على مر الوقت.

**4- فرض قيود قانونية في شكل قواعد مالية:** لأجل تجنب دورية و تذبذب النفقات، لا بد على الدول النفطية من فرض قيود قانونية على سياساتها المالية لمساعدتها على عزل سياساتها المالية عن الضغوط السياسية في شكل قواعد مالية. و تعرف القواعد المالية من وجهة نظر الاقتصاد الكلي بأنها مجموع الآليات المؤسساتية التي من المفروض أن تحكم صياغة و تطبيق السياسة المالية بشكل دائم، و تدعم هذه القواعد بسن تشريعات تحدد المسؤولية المالية<sup>19</sup>، و عادة ما توضع القواعد المالية لتقييد النفقات العامة أو خفض عجز الميزانية أو تقييد قدرة الحكومة على الاقتراض، و بشكل عام فهي القواعد التي تعزز ضبط أوضاع الميزانية العامة، وفك ارتباط سياسة الإنفاق و العجز خارج النفط عن تقلبات أسعار النفط في المدى القصير، و تختلف صياغة و تصميم القواعد المالية و التشريعات التي تحدد المسؤولية المالية من بلد لآخر.

وتلعب القواعد المالية الملائمة دوراً هاماً في الحد من التوسع في إنفاق الفوائض المالية أثناء فترات تراكم المدخيل إذا كان عدم التقيد بهذه القواعد يترتب عليه تكاليف كبيرة تعوض الحوافز المنحرفة للإنفاق الزائد خارج إطار الإنفاق المخطط في الميزانية، أما في حالة تراجع الإيرادات فإن القاعدة المالية الجيدة من شأنها أن تساهم في تقليل تقلبات سياسة الإنفاق العام وجعلها أكثر ثباتاً، خاصة إذا كانت هذه القاعدة قد حافظت على الفوائض المالية في مراحل الانتعاش السابقة<sup>20</sup>.

**5- تبويب الموازنة العامة على أساس البرامج:** لا بد من استخدام الأساليب الفنية المتطورة الخاصة بميزانيات البرامج والأداء، عند إعداد ميزانية الإنفاق العمومي والانتقال من تبويب الموازنة العامة على أساس الوزارات والقطاعات إلى الاعتماد في التبويب على أساس البرامج والتخلي عن الأسلوب التقليدي المبني على الوسائل<sup>21</sup>، وذلك بهدف تحسين إنتاجية برامج الإنفاق وإعادة هيكلة تلك البرامج بما يرفع من درجة كفاءة تخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة، إلى جانب أهمية تطوير نظم المعلومات الخاصة بقياس الأداء خاصة في مشروعات القطاع

العام، ويعتبر ذلك عنصرا حيويا لإصلاح الإدارة المالية والاقتصادية لوحدات القطاع العام حيث أن توافر المعلومات الدقيقة والموضوعية عن معدلات أداء الوحدات الانتاجية يعد مطلباً سابقاً على استراتيجية إعادة هيكلة القطاع العام.

**6- تعزيز دور المؤسسات:** إذ تشير معظم الدراسات الحديثة أن المؤسسات الجيدة ونوعية الإدارة العامة يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على السياسة الاقتصادية وذلك لتجنب مشكلة إدارة المدخيل الناتجة عن الارتفاع الكبير في حجم التدفقات المالية وما يقابلها من نمو السريع في اتجاهات الإنفاق العام، و البلدان المنتجة والمصدرة للنفط هي في أمس الحاجة لهذا النوع من المؤسسات من أجل تعزيز نظام إدارة المالية العامة، لأن ارتفاع العائدات الغير متوقعة والإنفاق العام في هذه البلدان يجعل من تقوية قدرات الإدارة و الشفافية المالية خاصة أمراً مستعجلاً.

**7- تحويل مخاطر تقلب أسعار النفط إلى الأسواق المالية (سياسة التحوط):** تستطيع السلطات المعنية تدعيم الإجراءات السابقة والتي يمكن أن لا تكفي وحدها من أجل تفادي تأثير تقلب أسعار النفط بوسائل أخرى للتحوط من هذه التغيرات في الأسعار، مثل العقود المستقبلية و عقود الاختيار والتي تحول المخاطر إلى أسواق المال العالمية. وتسمح هذه الأدوات المالية بمعرفة أسعار تسليم النفط مستقبلاً مما يجعل إعداد الميزانية أكثر واقعية ودقة، كما أن عملية التحوط توفر بعض الحماية ضد الانخفاض الكبير في أسعار النفط، و تساعد البلدان المنتجة للبترو على تحويل مخاطر تقلبات أسعار النفط خارج البلد، ومن الناحية النظرية يمكن القيام بتحويل الخطر من خلال أسواق البترول بواسطة إما العقود المستقبلية أو شراء التأمين ضد الانخفاض الواسع في الأسعار، وهذا التحوط يسمح بجعل تدفقات المدخيل الحكومية أكثر استقراراً و قابلية للتنبؤ، ويوفر الوقت الكافي للحكومة من أجل التجاوب مع أي تغيير، والتكيف معه بمرونة أكبر.<sup>22</sup>

**8- تسبب التغيرات السعرية للنفط لمخاطر كبيرة ممكنة على تنبؤات الإيرادات وغيرها من المتغيرات الأخرى سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ومن شأن ذلك أن يؤثر على تنبؤات الإنفاق والتمويل على المدى القصير والمتوسط، ولذلك فإنه ينبغي أن تتسم وثائق الموازنة السنوية بشفافية الافتراضات الأساسية لأسعار النفط وكيفية تحديدها، وعلاوة على ذلك ينبغي إجراء تحليلات للحساسية اتجاه هذه المخاطر بغية معالجتها، كما يجب إعلانها لخبراء خارجيين بغية فحصها.<sup>23</sup>**

**9- إن مستوى الإنفاق يجب أن يتحدد بالأخذ بعين الاعتبار قدرة الإدارة على تنفيذه، لأن التوسع المفاجئ لبرامج الإنفاق الموافقة للزيادة المفاجئة في عوائد المحروقات يحمل في طياته أخطار كبيرة، فالتسرع في إقرار مشاريع إنفاق عمومية كبيرة الحجم تتجاوز قدرات التخطيط والتنفيذ قد يؤدي إلى التبذير والهدر المالي، كما أن معايير اختيار المشاريع الرأسمالية تصبح غير مدروسة وتؤدي إلى نتائج أدنى من المستوى المفروض.**

**11- تتمثل أفضل طريقة لفحص الجانب المالي الطويل الأجل في الفصل بين الإيرادات النفطية وغير النفطية والإنفاق، ويتمثل مقياس العجز المرتبط بهذا الموضوع في العجز غير النفطي الرئيسي، والذي يقيس حجم الموارد النفطية التي توجهها الحكومة إلى الاقتصاد<sup>24</sup>، والذي يوضح أن الإيرادات تستبعد الدخل النفطي على أساس أنه أشبه بالتمويل، ويقدم هذا الميزان مؤشراً مفيداً للغاية لقياس اتجاه السياسة المالية وقابليتها للاستمرار. ومن المنظور طويل الأجل يتحدد هدف الحكومة في اختيار عجز رئيسي غير نفطي يتسق مع القدرة على**

الاستمرار ماليا، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم اليقين الذي يحيط بالثروة النفطية بعين الاعتبار، ويتحدد العجز غير النفطي القابل للاستمرار بثروة البلد أكثر مما يتحدد بتدفق الإيراد النفطي<sup>25</sup>.

**10-** تدخر البلدان في كل فترة جزءا من إيرادات مواردها النفطية بهدف مراكمة ثروات مالية وتحقيق مسار للدخل المستقبلي يضمن وضع الإنفاق الحكومي في مسار يتسم بالثبات والعدالة عبر الأجيال، إذ على الحكومة أن تراكم أصولا من أجل تحمل العجز غير النفطي عندما يتم نفاذ النفط، وبصورة خاصة يجب أن توجد أصول متراكمة كافية لأن يمол عائد هذه الأصول العجز غير النفطي حالما ينضب الدخل النفطي. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، وبالتالي الحفاظ على مستوى كلي ثابت للثروة ينبغي أن يتساوى العجز المالي الأساسي غير المرتبط بالنفط مع تقدير الدخل الدائم من ثروة البلد.

#### خاتمة:

ان اعتماد الجزائر بشكل أساسي على القطاع النفطي قد جعل الموازنة العامة للجزائر مرتبطة ارتباطا شديدا بتقلبات أسعار البترول في الأسواق العالمية، وذلك نتاج أن الإيرادات العامة في الجزائر تتميز بميزة خاصة تتمثل في أن جزءا كبيرا منها يتأتى عن طريق إيرادات الجباية النفطية المرتبطة بدورها بتقلبات أسعار النفط من جهة، ومن جهة أخرى اعتبار من أن النفقات العامة ترتبط بشكل أساسي بالإيرادات العامة التي تمثل الوجه الآخر لها، هذا ما جعل مسار تلك النفقات عرضة لتقلبات أسعار النفط، حيث أدى الانخفاض الكبير في أسعار النفط منذ منتصف 2014 إلى تزايد العجز الموازني لميزانية الدولة، الأمر الذي يحتم على واضعي السياسات صياغة أسس ومبادئ مستدامة من شأنها إدارة أوضاع الموازنة العامة بالشكل الذي يجنبها من التأثير السلبي لتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية. وقد تمكنا في نهاية دراستنا من الوصول إلى النتائج التالية:

- إن خطر انخفاض أسعار النفط لم يعد مفهوما ضيقا أو محصورا ضمن تقلبات موسمية أو عرضية معينة بحيث يمكن حصرها بين رقمين، وإنما أصبح مفهوم أوسع وأشمل ويكتنفه التعقيد في الوقت نفسه حيث تتداخل فيه الأسباب السياسية والاقتصادية والبيئية، والتي جعلت من هذا الخطر خطرا مركبا يعرض في ظاهره سعرا نفطيا متقلبا.

- يمثل للنفط دورا هاما ومحوريا ضمن الاقتصادي الجزائري، حيث تعتبر إيراداته المالية أهم مصدر لتمويل الميزانية العامة لها، لذلك فإن معالجة موضوع التقلبات في أسعار النفط وما يشكله من مخاطر على الموازنة العامة للدولة يكتسب بعدا استراتيجيا بسبب ضعف التنوع في مصادر الإيرادات

- تعتبر الإيرادات الجباية البترولية هي المكون الأساسي لإيرادات الخزينة العامة للدول العربية المصدرة للنفط، حيث تعكس سيطرة الإيرادات النفطية على هيكل الإيرادات العامة ضالة مساهمة المصادر الأخرى للإيرادات

- كانت النفقات العامة تخضع للتعديل في العادة بمقدار أقل من التغير في الإيرادات إذ ينظر إلى أسعار النفط الموازية في أغلب الأحيان على أنها إشارة إلى حدوث زيادة دائمة في الدخل الأمر الذي قاد إلى مستويات من الإنفاق العام كان من الصعب خفضها حينما انخفضت أسعار النفط بشكل كبير، وهو ما أدى في نهاية المطاف إلى حدوث تدنجات كبيرة في أرضة المالية العامة.

- تعتمد الجزائر في تمويل نفقاتها العامة بنسبة كبيرة على الإيرادات النفطية، هذا ما يجعل نمو النفقات العامة مرتبط بشكل أساسي بنمو إيرادات إيرادات الجباية البترولية، وبذلك فإن نمو الإيرادات العامة ومن ثم النفقات العامة لا يرتبط بكفاءة السياسة المالية و إدارتها بل هو مرتبط بأسعار النفط.

- إن التحدي بالنسبة لصانعي السياسة بتقدير الطريقة التي يتم بها تخصيص ثروة البلد عبر الأجيال، وهذا التحدي يجب التصدي له عن طريق توجيه سياسة مالية تصون ثروة البلد من خلال تحديد مقدار الإيرادات المتحققة من النفط التي يجب إنفاقها، وإدخالها، واستثمارها.

على ضوء النتائج المتوصل إليها يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات العامة التالية:

- ضرورة العمل على تعزيز الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية في ظل التقلبات في إيرادات الجباية البترولية،
- في مجال النفقات العامة، تبرز الحاجة إلى ترشيد النفقات ورفع كفاءتها، ففي مجال الإنفاق الرأسمالي، ينبغي العمل على إعادة ترتيب أولويات الإنفاق على مشاريع البنية التحتية والابتعاد عن تنفيذ مشاريع ضخمة ذات مردود اقتصادي ضئيل، أما فيما يتعلق بالإنفاق الجاري، فالتحرك المتاح أمام السلطات المالية هو ترشيد الإنفاق الجاري، وعدم التماهي في السخاء فيما يتعلق بنظام الرفاه الاجتماعي، والاستخدام غير الصحيح للأموال النفطية والهدر الناجم عنها.
- ضرورة إتباع سياسات مالية حكيمة في أوقات الرخاء كما في أوقات الشدة، بحيث يتم الحفاظ على وضع مالي جيد نسبياً، بحيث تتيح المرونة الكافية لممارسة سياسة مالية تنسجم والتغيرات الاقتصادية العالمية والمحلية.
- ضرورة تفعيل سياسات التنوع الاقتصادي والتحول الهيكلي نحو اقتصاد تقل فيه هيمنة النفط إلى اقتصاد إنتاجي يسمح بتحقيق معدلات نمو مستدامة.

#### - قائمة المراجع:

<sup>1</sup> MEKHANTAR Joël, « Finances publiques », Ed. Hachette, Paris, 1993, p10

<sup>2</sup> المادة 06 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.

<sup>3</sup> المادة 03 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

<sup>4</sup> عبد الله الطاهر، "مقدمة في اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، بدون ذكر سنة النشر، ص3

<sup>5</sup> منظمة الأقطار المصدرة للنفط " أوبك"، "تقارير الأمين العام، التقارير الشهرية لأسواق النفط"، أعداد مختلفة من 2001-2008.

<sup>6</sup> حسام الدين محمد، المضاربات على أسعار النفط العالمية وانعكاساتها على الدول العربية، مجلة الإصلاح الاقتصادي، العدد 20، غرفة التجارة الأمريكية بواشنطن، 2008، ص30.

<sup>7</sup> حسام الدين محمد، مرجع سبق ذكره، ص30.

<sup>8</sup> سمير التنير، التطورات النفطية في الوطن العربي والعلم ماضيا وحاضرا، دار المنهل، لبنان، 1992، ص23.

<sup>9</sup> ماجد ابراهيم عامر، تطور خارطة سوق النفط العالمية والانعكاسات المحتملة على الدول الأعضاء في أوابك، مجلة النفط والتعاون العربي، المجلد 42، العدد 156، 2015، ص7.

<sup>10</sup> أنظر إلى:

- منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترو، تقرير الأمين العام الثاني والأربعون، الكويت، 2015، ص45.
- منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترو، تقرير الأمين العام الثالث والأربعون، الكويت، 2016، ص50.
- <sup>11</sup>Energy Information Administration (EIA). 2014. Annual Energy Outlook. Washington, DC: U.S. Energy Information Administration.
- <sup>12</sup> Organization of Petroleum Exporting Countries(OPEC), World Oil Outlook ، 2015.
- <sup>13</sup> مليكة بانث وألبرتو بيهار، آفاق سوق النفط العالمية وانعكاساتها على المملكة العربية السعودية، صندوق النقد الدولي، 2015، ص8
- <sup>14</sup> Ramachandra Naidu Chereddi, Control and Management of Government Expenditure (A Study of the Government Expenditure in Andhra Pradesh), PhD Thesis – Faculty of Commerce and Management Studies, Andhra University, Vishkhapatmam, INDIA, Chapter 1, 1993 , p 10.
- <sup>15</sup> A. Bouzidi, «Emploi et Chômage en Algérie(1967-1983)», les Cahiers du CREAD, N°02, 2<sup>e</sup> Tri 1984, P. 57.
- <sup>16</sup> سلسلة تقارير سامبا، دول مجلس التعاون الخليجي: اقتصاديات أخذة في التنوع المتزايد، مجموعة سامبا المالية، المملكة العربية السعودية، أبريل 2010، ص12.
- <sup>17</sup> جاسم المناعي، الاقتصاديات العربية على أعتاب الألفية الثالثة بين دروس الأزمات المالية وتحديات الإصلاحات القادمة، صندوق النقد العربي، بيروت، 2012-14 ماي، 2001، ص5.
- <sup>18</sup> ستيفن بارنيت ورولانندو أوسووسكي، ما الذي يرتفع؟ لماذا ينبغي للدول المنتجة للنفط أن تحافظ على مواردها؟، مجلة التمويل والتنمية، العدد 1، المجلد 40 صندوق النقد الدولي، واشنطن، مارس 2003، ص39.
- <sup>19</sup> Barnett S.& Ossowski R., "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries" IMF Working Paper ,Fiscal Affairs Department, October 2002, p20.
- <sup>20</sup> Perry Guillermo, "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and the Caribbean Region?", Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions Oaxaca, Mexico, February 2002, p2-7.
- <sup>21</sup> شباب سيهام وعلي دحمان محمد، "حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام: دراسة حالة الجزائر"، مجلة البرادغم، العدد الثاني، أوت، 2016، تلمسان، الجزائر، ص145.
- <sup>22</sup>International Monetary Fund, "The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom", IMF Working Paper , Prepared by the Fiscal Affairs Department, March 2007, P:8.
- <sup>23</sup> صندوق النقد الدولي، المرشد إلى شفافية إيرادات الموارد ، 2007، ص63، منشور على الموقع: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/guidea.pdf> (تاريخ الإطلاع: 2019/10/15)
- <sup>24</sup> بيدرو رودريغيز، دول مجلس التعاون الخليجي: تعظيم النتائج في عالم يسوده عدم اليقين "فضايا سياسة المالية العامة في دول مجلس التعاون الخليجي"، صندوق النقد الدولي ، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، واشنطن، 2011، ص34.
- <sup>25</sup> ستيفن بارنيت، مرجع سبق ذكره، ص37.